



Costruire la rete. Il sistema di erogazione

I sistemi di erogazione degli sportelli multiente assumono due diverse configurazioni:

1. sportello fisico;
2. sportello virtuale.

1. Sportello fisico

La struttura degli sportelli fisici, ovvero degli sportelli costituiti da uno spazio fisico in cui si realizza un contatto diretto fra cittadino e operatore, presentano anche al loro interno una significativa diversità di strutture:

Sportelli “condominiali”: abbiamo individuato con questo termine gli spazi fisici all'interno dei quali opera il personale di più enti. Gli operatori svolgono le attività inerenti l'ente di appartenenza, senza nessuna integrazione dei sistemi informativi. A volte questa tipologia di sportelli è caratterizzata da turnazione del personale dei vari enti. Questa modalità si dimostra efficace soprattutto laddove si ricerchi prevalentemente il miglioramento dell'accessibilità dei servizi. E' evidente che l'operatore dell'ente che effettua la permanenza nello sportello è in grado di erogare non solo informazioni, ma anche servizi, consentendo all'utente un significativo risparmio sui tempi di trasferimento. Non si tratta però di un vero e proprio percorso di integrazione, non necessita della costruzione di una rete interorganizzativa, e probabilmente non consente nemmeno particolari risparmi di risorse. In linea di generale si predispone questa soluzione nell'ottica di facilitare i cittadini. Vi sono inoltre sportelli solo informativi, che utilizzano questa struttura. Il personale di più amministrazioni convive all'interno del medesimo spazio fisico. L'interscambiabilità fra gli addetti resta molto bassa, in ogni caso non è questa una caratteristica prevista strutturalmente, anche se la costante prossimità fisica produce una minima circolazione delle informazioni, garantendo nel tempo un minimale tasso di sostituibilità.

Questo modello di erogazione prevede evidentemente una progettazione tecnica e operativa molto bassa, non vi è infatti la necessità di integrare sistemi informativi, di costruire protocolli di comunicazione, di verificare la ragione di scambio fra i diversi enti. Di converso però, realizza minori economie.

Sportelli integrati

Questi sportelli si caratterizzano per la presenza di operatori che, indipendentemente dallo loro appartenenza istituzionale, gestiscono l'informazione relativamente a più enti.

In questo caso il percorso progettuale più rilevante riguarda la pianificazione del back-office, ovvero la costruzione della rete interorganizzativa. Come abbiamo già avuto modo di dire, l'elemento di complessità per il front-office attiene alla costruzione della capacità di più enti di incanalare le informazioni rilevanti per lo sportello, secondo modalità facilmente trattabili e gestibili dagli operatori, e



quindi secondo protocolli omogenei, mantenendo la tempestività e l'eshaustività degli aggiornamenti. Infatti il rischio maggiore che spesso si sperimenta anche negli sportelli "mono-ente", è proprio quello della scarsa attenzione del back-office verso le esigenze dello sportello informativo. Spesso non viene colta l'importanza del front-office e il processo di alimentazione del serbatoio informativo viene percepito come attività residuale dagli uffici interni che conseguentemente non rispettano né la tempistica, né le modalità di aggiornamento. Uno sportello informativo non curato dal back office diventa inevitabilmente poco preciso e inaffidabile, generando un circolo vizioso di progressiva delegittimazione da parte dei cittadini.

Sportelli integrati per l'erogazione di servizi multiente

A maggior ragione è necessaria un'attenta analisi dei processi e un preciso disegno dei flussi di attività per gli sportelli che integrano procedimenti complessi sui quali intervengono più enti, svolgono servizi di orientamento di primo accesso o di erogazione di prodotti. Si tratta di strutture che spesso nascono non come evoluzione dell'Urp ma come applicazione ad un'unità operativa di una logica interorganizzativa, funzionale al raggiungimento di obiettivi di miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia del sistema amministrativo territoriale. Svolgendo attività operative diversificate, ed erogando prodotti in nome e per conto di altri enti, queste strutture sono sostenute da un articolato e ben presidiato sistema informativo, e da una rigorosa attenzione di tutti gli enti a inserire nel circuito gli aggiornamenti con la massima tempestività. La logica organizzativa di questa tipologia di sportelli, è quella di progettarli come il terminale di processi -registrati, mappati e strutturati- che tagliano trasversalmente più enti. Ciò che conta non sono più le divisioni istituzionali e funzionali, ma conta governare i processi. L'operatore che viene guidato lungo il processo, che si interfaccia telematicamente con la rete, non si confronta più con realtà operative diverse ma si interfaccia con un sistema normalizzato di controllo dei processi dove tutto il flusso è regolarizzato e standardizzato. Performance efficaci ed efficienti degli sportelli polifunzionali hanno portato, per alcuni aspetti, al superamento dell'Urp: il cittadino non va a chiedere informazioni all'Urp per poi rivolgersi allo sportello polifunzionale ma impara rapidamente a rivolgersi immediatamente a quest'ultimo il quale, in virtù della rete in cui è inserito, è in grado non solo di fornire risposte puntuali, ma di erogare anche i servizi. In questo modo si supera il bisogno dell'Urp: **non serve una funzione di orientamento quando è stata superata la divisione funzionale dei compiti e quando un unico nodo è in grado di attivare tutti i processi.** Il cittadino non si pone più la domanda "chi fa cosa", perché lo sportello polifunzionale multiente attiva autonomamente i percorsi necessari per rispondere ai diversi bisogni.

2. Sportello virtuale

Analizzando le esperienze delle amministrazioni sono emerse due diverse modalità di relazione "virtuale": la prima riguarda la presenza di portali che fanno da collettore ad informazioni e notizie provenienti da più enti; la seconda riguarda l'esperienza di un gruppo di amministrazioni che hanno implementato una connessione telematica fra i loro operatori di front office in modo che, qualora un cittadino rivolgendosi ad un ufficio della pubblica amministrazione abbia bisogno di informazioni o di



orientamento da parte di un altro ente, viene messo in contatto via webcam con l'operatore dell'amministrazione richiesta. Il principio è dunque quello di rivolgersi ad uno sportello fisico dal quale è possibile mettersi in relazione con altri operatori di altri enti, tramite connessioni digitali, mantenendo una forma di comunicazione diretta. Nato prevalentemente per sopperire alle difficoltà di spostamento dei cittadini all'interno della città, il servizio mantiene caratteristiche prettamente informative in quanto per accedere ai procedimenti e per esigenze complesse i cittadini devono comunque recarsi fisicamente presso l'amministrazione titolare.

Per quanto riguarda i portali che accolgono informazioni di più enti, le caratteristiche strutturali e il percorso progettuale hanno molte analogie con quanto già esposto in relazione agli sportelli fisici. Anche in questo caso abbiamo i **portali "condominiali"** dove più amministrazioni riversano le proprie informazioni, con gradi di approfondimento differenti, organizzazione e grafica non omogenee, tempi di aggiornamento non garantiti. La valutazione del servizio da parte dell'utenza in questo caso è però molto diversa, in quanto si accentuano i giudizi negativi, e aumenta esponenzialmente il tasso di abbandono. Questo perché le modalità di fruizione di un portale richiedono degli strumenti di codifica da parte dell'utilizzatore molto diversi da quanto può succedere all'interno dello sportello fisico. Il reperimento di informazioni on line richiede infatti l'attivazione di prassi di analisi dei contenuti, di interpretazione dei percorsi che si basa su un apprendimento progressivo, centrato sul riconoscimento di modelli ricorrenti nella struttura delle pagine di un portale o di un sito. Disattendere questi criteri significa rendere lo strumento scarsamente accessibile, rallentare di molto il reperimento delle informazioni proprio su un canale di comunicazione per il quale abbiamo elevate aspettative di rapidità. Accatastare notizie parziali su un portale, senza costruire una traccia grafica e strutturale che guidi l'utente, equivale a sabotare il progetto prima ancora che nasca: l'utente che già in partenza sia codificato come informaticamente alfabetizzato, saprà rapidamente ricercare altri siti e altri canali per trovare le informazioni necessarie.

Anche per i servizi virtuali è necessario arrivare alla costruzione di modelli di organizzazione del testo, dei contenuti, dei link. Inoltre va verificato che il grado di approfondimento delle notizie non sia troppo dissimile e che siano garantiti i tempi di aggiornamento. Tutto ciò sempre rammentando che **una notizia imprecisa, obsoleta o anche una notizia omessa da un solo partner, pregiudica di fatto l'affidabilità di tutto il portale.**

Per quanto riguarda l'erogazione di servizi on line si registra un notevole ritardo sia sul versante dell'offerta, che per quanto riguarda la propensione dell'utenza ad approfittare di servizi telematici. La difficoltà dell'utenza non ha relazione con l'eventuale presenza di più enti su un unico portale, quanto col fatto che l'interazione telematica per l'erogazione di servizi è percepita da molti utenti come poco rassicurante, ad esempio perché si teme di non aver condotto correttamente i protocolli telematici previsti ed essere incorsi, così, in qualche errore "fatale".

Qualora si riuscisse ad arrivare a portali di servizio multiente, la dimensione della rassicurazione potrà essere presidiata solo attraverso la costruzione di percorsi che facilitino l'orientamento e che guidino



l'utente con estrema chiarezza nella gestione dei procedimenti. Ciò significherà condividere banche dati fra più soggetti, definire canali unitari di accesso e di registrazione degli utenti, concordare prassi di manutenzione, condividere la formazione degli operatori, dei responsabili di help desk, e ancora molto altro che oggi sembra ancora lontano a venire.

ATTENZIONE!

1. La compresenza di operatori di vari enti presso lo stesso sportello fisico è una soluzione rapida, ma spesso poco efficiente: il rischio maggiore è che le strutture organizzative interne non capiscano il ruolo dello sportello multiente e non ne colgano la valenza strategica. In questo caso saranno meno proattivi nell'alimentazione del sistema informativo e nella fluidificazione dei processi laddove lo sportello eroghi servizi;
2. Quando si effettua l'erogazione dei servizi le unità organizzative interne spesso non percepiscono lo sportello come un loro "grande utente", ma come un elemento di disturbo al loro lavoro, che impone di modificare le prassi, e optano per varie forme di ostruzionismo;
3. I portali multiente sono esposti agli effetti del principio per cui troppa informazione equivale a nessuna informazione. Come ci sembrerebbe impossibile ritrovare uno specifico volume in una grande biblioteca priva di un qualsiasi ordine di archiviazione dei libri, così ci sentiamo di fronte ad un portale dove ci sono tantissime pagine e informazioni diverse, disorganizzate, confuse. Il risultato è quello di cercare ciò che ci serve da un'altra parte;
4. La normalizzazione e la manutenzione delle banche dati è una fase critica e onerosa, se non si prevedono dei protocolli di trattamento, le banche dati rischiano di diventare rapidamente inaffidabili;
5. Uno sportello multiente che funziona molto bene, magari erogando servizi diversamente di difficile accesso, può dare origine ad un fenomeno di aumento imprevisto degli utenti. L'esperienza degli sportelli che si sono attivati per erogare servizi territoriali (luce, acqua, gas) hanno in alcuni casi subito un vero e proprio spostamento del baricentro della propria attività. Un eccesso di successo che si può trasformare in un boomerang per l'amministrazione.

COSA FARE

- Portare a sistema e ottimizzare gli "sportelli condominiali": cominciare con l'analisi dei flussi, l'unificazione delle banche dati, creare circolarità delle informazioni, verificare la possibilità di erogare servizi o di attivarsi come primo accesso ai servizi;
- Supportare i progetti di sportelli multiente con un percorso di comunicazione e condivisione interno alle amministrazioni, contestualizzando lo sforzo richiesto a tutte le unità organizzative;



- Coinvolgere gli operatori del back-office e del front office nella definizione dei protocolli informativi;
- Individuare precise responsabilità di gestione e manutenzione della banca dati;
- Acquisire consapevolezza che le regole della rete possono, anzi devono, essere rinegoziate in relazione alle verifiche ed ai monitoraggi da effettuare con regolarità.

Indipendentemente dalla tipologia di rete progettata, il governo del network passa attraverso la definizione dei seguenti punti:

1. Mappa dei contributi e delle motivazioni

Ogni partner deve riflettere sulle seguenti domande:

- Cosa ricevo?
- Cosa cedo?
- Quello che offro è fruibile al network?
- Quello che ricevo è fruibile per me?

2. Definizione dei ruoli e dei meccanismi di integrazione

- Analisi dei servizi erogati a favore dei target individuati: dobbiamo capire chi fa cosa e come, il livello di differenziazione strutturale;
- Analisi delle criticità: individuazione dei punti critici dell'organizzazione: difficoltà reperimento informazioni, scarsa ampiezza e/o profondità dell'offerta, mancanza di competenze specifiche, difficoltà d'accesso ai canali di finanziamento;
- Verifica dei fabbisogni cui potrebbero rispondere i partner del progetto;
- Stato dei sistemi informativi e dell'organizzazione del lavoro;
- Analisi congiunta sulla natura del possibile scambio organizzazione-rete;
- Funzionigramma per individuare le aree di responsabilità e di competenza decisionale;
- Valutazione della omogeneità fra unità organizzative destinate a cedere risorse e unità che potenzialmente acquisiranno le risorse dalla rete.

3. Costruzione del serbatoio informativo



Il serbatoio informativo può essere costituito da un *repository* costruito ad hoc per lo sportello multiente, oppure da un'interfaccia di navigazione ad uso degli operatori, che consenta loro di usufruire di banche dati esistenti e gestite dagli uffici dei diversi enti, o da soggetti esterni. Nell'operare una scelta fra le due opzioni operative è importante valutare la possibilità di conferire al sito una caratteristica dinamica: il sistema deve essere basato su banche dati che siano continuamente e correttamente alimentate, e che i dati siano facilmente fruibili dagli operatori.

Se si propende per la creazione di un *repository* creato ad hoc, si tenga in considerazione il fatto che i soggetti a cui è richiesto di inserire le informazioni devono percepire tale funzione come un minimo aggravio delle proprie attività quotidiane. In tal modo si vuole evitare il rischio che i referenti rimandino l'aggiornamento delle informazioni, o procedano ad inserimenti frettolosi e scorretti, che non pongano attenzione ai criteri di codifica delle informazioni, ecc. corrompendo la banca dati

Se si procede per la creazione di una interfaccia di navigazione su banche dati esistenti ed afferenti ai vari enti, va considerata la necessità di rendere questi dati leggibili per un soggetto esterno ai singoli uffici/enti, procedendo alla individuazione di format più omogenei possibile, con la possibilità di dover comunque modificare le prassi degli uffici referenti.

In linea generale bisogna che sia diffusa la consapevolezza che la costruzione e/o la raccolta di informazioni non è un'azione a costo zero; al contrario può richiedere investimenti e costi a volte superiori al valore aggiunto acquisito con la disponibilità della informazione stessa.

L'iter di questa fase può essere sintetizzato nelle seguenti domande

- Quali sono le informazioni necessarie ad ogni partner del network?
- Chi deve inserirle?
- Quanto costa l'inserimento delle informazioni ad ogni singola organizzazione ?
- Il costo per l'inserimento è superiore al valore aggiunto prodotto dalla disponibilità dell'informazione?
- Chi si occupa della manutenzione e riorganizzazione del serbatoio?
- Quali sono le regole di accesso a tutto/parte del serbatoio?

4. Definizione delle prassi operative e dei processi

Sia l'interazione telematica che quella operativa devono prevedere un momento di integrazione. Tale istanza di coordinamento si configurerà come un **gruppo di lavoro** (team work), specifica soluzione organizzativa che si caratterizza come insieme di persone cui è demandato lo svolgimento di specifiche attività che appartengono ad un processo di lavoro. E' **stabile, sempre presente**, se non si attiva è solo per un caso eccezionale. E' costruito fra **competenze e professioni diverse**. L'efficacia del gruppo di



lavoro nello svolgimento di compiti complessi, dove c'è alta correlazione fra la qualità delle decisioni e gli effetti a valle sullo specifico progetto, è stata dimostrata da ricerche empiriche. Alcune ricerche correlano l'eterogeneità della provenienza dei singoli dalle diverse funzioni, discipline o organizzazioni con l'efficacia del gruppo di lavoro. E' una modalità molto efficace nelle situazioni in cui vanno gestite attività con elevata interdipendenza. Il gruppo di lavoro funziona se ha **capacità e autorità di prendere decisioni vincolanti sugli elementi fondanti del processo** e sulla sua architettura. Pertanto deve essere composto da persone che hanno **piena delega decisionale** in merito all'impegno che le proprie organizzazioni di appartenenza possono far confluire sul progetto e che sono in grado di orientare i comportamenti delle proprie organizzazioni al fine di migliorarne le capacità di lavorare in rete.

Si prevede un modello graduale di definizione dei processi interorganizzativi, partendo dalla costruzione di pochi e semplificati flussi che dovranno essere sperimentati come test e monitoraggio delle criticità e delle opportunità di integrazione.

E' fisiologico che dopo la fase di sperimentazione i flussi vengano ridefiniti ed aggiustati e solo in seguito ad un ulteriore test potranno sostanzziarsi nella stesura di **Protocolli di funzionamento**.

I punti chiave di questa fase sono dunque:

- Creazione di un gruppo di lavoro;
- Costruzione di ipotesi di relazione secondo uno schema graduale;
- Condivisione fra tutti i nodi della rete nell'ambito del gruppo;
- Sperimentazione;
- Verifica e ri-definizione;
- Formalizzazione.